

Το θεσμικό πρόβλημα της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη

ΞΕΝΟΦΩΝ Α. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ¹

ΜΕΤΑ από δύο και πλέον χρόνια εφαρμογής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕ), και ένα χρόνο μετά την προσχώρηση των νέων Κρατών Μελών (ΚΜ), είναι πλέον εμφανής η διάγνωση περί ανεπαρκείας των καταστατικών κειμένων των ΕΚ. (Α). Συγχρόνως διαγράφονται στον πολιτικό ορίζοντα οι πιθανές προσεγγίσεις για την αναθεώρησή της (Β). Το κείμενο αυτό διαγράφει τα θεσμικά προβλήματα της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (ΕΕ), προσπαθεί να εντοπίσει τις λύσεις που απαιτούνται (Γ), καθώς και αυτές που μάλλον τελικά θα προκριθούν. (Δ).

Α. Η διάγνωση

Κάτι που προκαλεί εντύπωση στη ΣΕ είναι η σχετική θεσμική ακινησία σε αντιδιαστολή με τα νέα σημαντικότερα πεδία δράσεως των ΕΚ²: οικονομική και νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (3ος πυλώνας), κοινωνική πολιτική, παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση και νεολαία (τίτλος VIII), πολιτισμός (τίτλος IX), δημόσια υγεία (τίτλος X), προστασία των καταναλωτών (XI), διευρωπαϊκά δίκτυα (XII), βιομηχανία (XIII), οικονομική και κοινωνική συνοχή (XIV), έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη (XV), περιβάλλον (XVI), συνεργασία για την ανάπτυξη των λιγότερο προηγμένων χωρών (XVII). Η Επιτροπή, διαισθανόμενη την επερχόμενη αδυναμία της κοινοτικής μηχανής να έλξει τον νέο εντυπωσιακά επιμηκυνθέντα συρμό, πρότεινε ορισμένους θεσμικούς νεωτερισμούς (νέα ιεραρχία των κοινοτικών κανόνων δικαίου, περαιτέρω αύξηση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του ΕΚοινβ., σαφέστερη περιχαράκωση των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων, νομική προσωπικότητα της Ενώσεως και ενιαίο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της (σε αντίθεση με τους τρεις πυλώνες), πράγματα όμως που δεν έγιναν αποδεκτά στο Μάαστριχτ³. Προτιμήθηκε και πάλι η μέθοδος της εμπειρικής λειτουργικότητας, μέσω της ομοφώνου συμφωνίας στο από κοινού αποδεκτό επίπεδο, παρά μια τομή συνταγματικού χαρακτήρος, έστω και με κίνδυνο κάποιας διασπάσεως του κοινού εγχειρήματος, η οποία τελικά

δεν απεφεύχθη στα νομισματικά και κοινωνικά ζητήματα (Μ. Βρεταννία).

Έτσι, η ΣΕ εμφανίζεται ελλειμματική σε μια σειρά ζητημάτων, τα οποία μπορούμε να συνοψίσουμε ως εξής:

1. Ανυπαρξία νομικής, προσωπικότητας και συγκεκριμένος χαρακτήρα της ΕΕ.
2. Αφόρητη πολυπλοκότητα της ΣΕ, η οποία εμποδίζει την κατανόηση και την απρόσκοπτη εφαρμογή της.
3. Πολλαπλές και αδιαφανείς διαδικασίες, οι οποίες δυσκολεύουν τη λήψη των αποφάσεων.
4. Ασαφής διάκριση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.
5. Δημοκρατικό έλλειμμα στους μηχανισμούς λήψεως των αποφάσεων.
6. Αναποτελεσματικότητα των αποφάσεων που αφορούν τον δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα.
7. Αβεβαιότητα στην κάθετη διαίρεση των εξουσιών με ασάφεια των ορίων μεταξύ κοινοτικών αρμοδιοτήτων και εκτελεστικών πράξεων, παρά την εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας.
8. Απουσία ενός καταλόγου των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ.

Όλα τα παραπάνω ζητήματα θα επιδεινώσει αναπόφευκτα η ήδη συντελεσθείσα διεύρυνση, ενώ οι επόμενες διευρύνσεις, για τις οποίες υφίσταται ήδη πολιτικό consensus, θα τα καταστήσουν εκρηκτικά. Ακόμα και οι «ευρωσκεπτικιστές» συμφωνούν σήμερα ότι οι υφιστάμενοι θεσμοί δεν επαρκούν και ότι θα οδηγηθούμε σύντομα σε αδιέξοδα. Μάλιστα, τα αδιέξοδα αυτά ήδη αναδείχθηκαν κατά τη διάρκεια των εθνικών κοινοβουλευτικών διαδικασιών για την κύρωση της ΣΕ⁴. Η συναινετική λειτουργικότητα εξήντησε τα όριά της, ιδίως σε ζητήματα υψηλής πολιτικής, που αποτελούσαν, μέχρι σήμερα, αποκλειστική αρμοδιότητα των ΚΜ (νομισματική και εξωτερική πολιτική). Η συμφωνία, έστω και στον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή, απεδείχθη όρος ικανός για την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς, δεν μπορεί όμως να προωθήσει την οποιαδήποτε πολιτική ένωση. Αβίαστα βγαίνει, επομένως, το συμπέρασμα ότι η επόμενη Διακυβερνητική

κή Συνδιάσκεψη (ΔΣ), ή θα είναι πολιτικού και συνταγματικού χαρακτήρα, ή δεν θα υπάρξει καθόλου. Άσχετα με τις προθέσεις των συμβαλλομένων μερών, η συνείδηση αυτή είναι γενικευμένη και ήδη κατατίθενται οι πρώτες αναλύσεις. Είναι δε ενδιαφέρον, ότι όλες προσπαθούν να απαντήσουν στα πολιτικά και συνταγματικά ζητήματα, προς τελείως όμως αποκλίνουσες κατευθύνσεις. Η αντιπαράθεση αναμένεται έντονη, ενδιαφέρουσα και – ας το ελπίσουμε – καταληκτική.

Β. Οι προτεινόμενες λύσεις

Τρεις προτάσεις έχουν ήδη δει το φως. Δεν είναι τυχαίο ότι προέρχονται από τα τρία μεγαλύτερα κράτη και ότι ανταποκρίνονται σε τρεις διαφορετικές αντιλήψεις για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση: πρόκειται για το σχέδιο συνθήκης του European Constitutional Group, πλησιέστερα στις θέσεις της Μ. Βρεταννίας⁵, για την περίφημη πρόταση CDU/CSU γνωστή και ως εισήγηση Lamers, που αντικατοπτρίζει τις θέσεις της Ο.Δ. Γερμανίας, περιλαμβανομένων και των σοσιαλιστών⁶, καθώς και για τα κείμενα των Balladur/ Juppé/ Lamassougue/Guigou, που προοιωνίζονται την εκκολαπτόμενη γαλλική πρόταση, η οποία άργησε να κατατεθεί, λόγω των πρόσφατων εκλογικών αναμετρήσεων και των διαφωνιών στα πλαίσια του νέου κυβερνητικού συνασπισμού⁷. Πρόκειται, αντιστοίχως, για το φιλελεύθερο/διακυβερνητικό πρότυπο, το ομοσπονδιακό πρότυπο και ένα ευρύτερου διακυβερνητικού και συνομοσπονδιακού μορφώματος. Ας διεξέλθουμε τα τρία αυτά πρότυπα περιληπτικά.

1. Φιλελεύθερο/διακυβερνητικό πρότυπο

Αποτελεί την σαφή προτίμηση των Άγγλων συντηρητικών, την οποία υιοθετεί και ο πρωθυπουργός Major⁸, και η οποία κινδυνεύει να υποθηκεύσει τη ΔΣ. Πρόκειται για έναν συνδυασμό οικονομικού φιλελευθερισμού και διακυβερνητικής πολιτικής προσεγγίσεως, λύση η οποία θεωρείται πλέον ενδεδειγμένη για μια Ευρώπη 25 ή και 30 ΚΜ. Η πρόταση αυτή εκφράζεται υπέρ μιας ταχείας διευρύνσεως χωρίς εμβάθυνση και συνοχή. Καταλήγει στο πρότυπο μιας χαλαρής Ενώσεως, που επιτρέπει επιλεκτικές συνεργασίες και κοινές ή μη δράσεις στους τομείς, οι οποίοι δεν θίγουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, πράγμα που παραμένει ο σκληρός πυρήνας του «κοινού» εγχειρήματος. Πρόκειται τελικώς για μια βελτιωμένη ζώνη ελευθέρων συναλλαγών, η οποία εμφανίζεται τελείως ανίκανη να απαντήσει στις εξωτερικές προκλήσεις, η οποία δεν συμβάλλει στην υπέρβαση των διαιρέσεων της γηραιάς ηπείρου και η οποία σίγουρα αποτελεί την χειρότερη δυνατή απάντηση στους απανταχού ανερχόμενους καταπιεστικούς εθνικισμούς και πολιτικούς ηγεμονισμούς, εμπεριέχοντας συγχρόνως τα σπέρματα μιας διαρκούς πολιτικής αστάθειας με απρόβλεπτα αποτελέσματα. Η άποψη αυτή, διατυπωμένη με καθαρότητα, αποτελεί άρνηση

αυτής καθεαυτής της ΔΣ, στο μέτρο που η διεύρυνση δεν προϋποθέτει περαιτέρω θεσμική υποστήριξη της Ενώσεως και αύξηση της συνοχής των σημερινών εταίρων. Η άποψη αυτή, αν δεν δυναμιτίσει τη ΔΣ, κινδυνεύει να θέσει σε απομόνωση τη Μ. Βρεταννία, και γίνεται ήδη αντικείμενο οξείας κριτικής, τόσο από το εργατικό κόμμα, όσο και από πολλούς opinion makers, μη υπόπτους για τις ομοσπονδιακές τους πεποιθήσεις, όπως το έγκριτο περιοδικό *Economist*⁹. Η άποψη αυτή, μειοψηφική γενικώς, αλλά προπαγανδιστικά αξιοποιήσιμη και δημαγωγικά αποτελεσματική, διαθέτει οπαδούς στη Δανία, στη γαλλική και αυστριακή δεξιά, είναι επικίνδυνη και οφείλει να απομονωθεί και να ηττηθεί.

2. Ομοσπονδιακό πρότυπο

Πρόκειται για την εκπεφρασμένη προτίμηση της Γερμανίας στο γνωστό κείμενο CDU/CSU¹⁰, που ευρίσκεται στο κέντρο των συζητήσεων και της οποίας υπενθυμίζουμε περιληπτικά την ουσία: εμβάθυνση της ΕΕ σαν απάντηση στη στρατηγική και επείγουσα αναγκαιότητα της διευρύνσεώς της προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ). Η εμβάθυνση οφείλει να είναι άμεση για εκείνα τα ΚΜ που θέλουν και μπορούν να ανήκουν στο σκληρό πυρήνα της ΕΕ, ο οποίος απαρτίζεται αρχικά από την ίδια την Γερμανία, την Γαλλία και τις χώρες Μπενελούξ, ο οποίος παραμένει ανοικτός στην προσχώρηση και άλλων ΚΜ, μέσω της εφαρμογής απέναντί τους ελαστικότερων (flexibilité) ρυθμίσεων, ανάλογα με τα συγκεκριμένα προβλήματά τους (géometrie variable).

Ειδικότερα, η γερμανική πρόταση θεωρεί ζωτική και αναγκαία την προσχώρηση των ΧΚΑΕ και τείνει, συνεπώς, να προλάβει και να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους αντιδράσεων μεγάλης μερίδος των ΚΜ. Προς τούτο εμπεριέχει, εμμέσως πλην σαφώς, τρεις προσφορές διαπραγματεύσεων προς τρεις βασικές κατευθύνσεις:

α) Προς την Γαλλία και τις χώρες Μπενελούξ, που θα αποτελέσουν – μαζί της – τον σκληρό πυρήνα, η διαπραγμάτευση αφορά την κατανομή των ηγετικών ρόλων ανάμεσα στον οικονομικό και στον πολιτικό τομέα. Η πρόταση απευθύνεται κυρίως στην Γαλλία, στην οποία προσφέρεται ισότιμος ρόλος με την Γερμανία, λόγω των αμυντικών της δυνατοτήτων και της εξωτερικής της πολιτικής και παρά τη σχετική οικονομική της αδυναμία. Οι σχέσεις των δύο κρατών οφείλουν να περάσουν σε ένα νέο ποιοτικό στάδιο, προκειμένου να κατακτήσει η ευρωπαϊκή ενοποίηση τον πολιτικό της προορισμό και στόχο. Με την έννοια αυτή, η Γαλλία και η Γερμανία οφείλουν να αποτελούν διηλεκτώς το κέντρο του σκληρού πυρήνα. Η πρόταση αυτή, πέρα από τις αναπόφευκτες θεσμικές δυσκολίες, υποκρύπτει τρεις επί μέρους σημαντικές διαπραγματεύσεις: μια επί των αρχών της οικονομίας της αγοράς με άρνηση της παρεμβατικής οικονομικής πολιτικής και τη δημιουργία κοινού οργανισμού πολιτικής του ανταγω-

νισμού (Kartelamt), την εκ βαθέων αναθεώρηση της ΚΑΠ εν όψει και της εισόδου των ΧΚΑΕ, και την από κοινού οργάνωση της ασφαλείας στην ευρύτερη ευρωπαϊκή ήπειρο.

β) Προς τις χώρες της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (Ε, ΙΡΛ, Ρ, GR) και την Ιταλία, (ίσως τώρα και την Αυστρία), η πόρτα του σκληρού πυρήνα παραμένει ανοικτή, υπό τον όρο να υπερβούν το στάδιο των έντονα επιδοτούμενων χωρών, δεδομένου του ότι οι πόροι του κοινοτικού προϋπολογισμού θα πρέπει να συγκεντρωθούν κυρίως προς τις ΧΚΑΕ. Οι νέοι αυτοί εταίροι θα έχουν ισχυρές ανάγκες, τουλάχιστον κατά τα πρώτα έτη της εντάξεώς τους, ενώ ο όγκος των κοινοτικών πόρων – έστω και αν επανέλθουμε σε λογικούς ρυθμούς αναπτύξεως – θα παραμένει σχετικά ανελαστικός. Η πρόταση αυτή ξένισε ιδιαίτερώς την Ιταλία¹¹, η οποία αποτελεί μέλος των 7 πλέον ανεπτυγμένων χωρών, ενώ έτυχε ήρεμης αποδοχής από την Ισπανία, η οποία έχει προ πολλού κατανοήσει ότι το δεύτερο πακέτο Ντελόρ αποτελεί την τελευταία ευκαιρία απολαβής του ζεστού χρήματος των διαρθρωτικών ταμείων¹². Για την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα τα πράγματα θα είναι δύσκολα και η πορεία τους θα εξαρτηθεί κυρίως από τη βούληση των εθνικών κυβερνήσεων να προβούν σε οικονομικές θυσίες με αντιστάθμισμα την ισότιμη συμμετοχή στην Ένωση/μεγάλη δύναμη¹³.

γ) Προς τις χώρες που διάκεινται εχθρικά στο ομοσπονδιακό πρότυπο (Μ. Βρεταννία, Δανία, αλλά τώρα Σουηδία και Φινλανδία), προτείνεται να εγκαταλείψουν την ιδέα μιας επιλεκτικής Ευρώπης (à la carte), με αντιστάθμισμα την εγγύηση ότι ο σκληρός πυρήνας της ενοποιήσεως θα παραμένει ανοικτός και αδιάβροχος από μια δυνάμει προστατευτική νοτιοδυτική Ευρώπη υπό την ηγεσία της Γαλλίας¹⁴.

Η γερμανική πρόταση, η οποία διαθέτει επιπροσθέτως το πλεονέκτημα να απευθύνεται σε όλα τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, πριν οι κυβερνήσεις εκκινήσουν τη ΔΣ, αποτελεί – παρά τα κενά – το πιο ολοκληρωμένο σχέδιο πλεύσης προς την αναθεώρηση του Μάαστριχτ και ευρίσκεται αναμφισβήτητα στο επίκεντρο των συζητήσεων. Όχι μόνο εκφράζει με ειλικρίνεια ορισμένους μη διαπραγματεύσιμους όρους (όπως η διεύρυνση προς ανατολάς), αλλά προκαλεί μια συζήτηση για τη φύση και τους στόχους της Ενώσεως, πράγμα ακριβώς που δεν έγινε στο Μάαστριχτ. Στοχεύει μεσοπρόθεσμα να τεθούν όλα τα χαρτιά στο τραπέζι, ώστε να γίνει πολιτικά εμφανές εάν υφίσταται άλλη διαφορετική συνεκτική πρόταση με ευρύτερο consensus, και μακροπρόθεσμα να προλάβει – μέσω συνεχών διαπραγματεύσεων – την έκφραση αντιδιαμετρικών ή απλά καιροσκοπικών αποφάσεων σχετικά με την εμβέλεια του κοινού εγχειρήματος. Άμεσα αποσκοπεί στην τροφοδοσία ενός θεσμικού προβληματισμού με δυο άξονες: τον συνταγματικό και λειτουργικό χαρακτήρα μιας Ενώσεως διευρυμένης και συνεκτικής, αποδεκτής από τις εθνικές ευαισθησίες, και τις περίπλοκες τεχνικές λεπτομέρειες των ελαστικών κανόνων προσαρμογής,

των χωρών εκείνων που δεν θα ανήκουν – σε μια πρώτη φάση – στον σκληρό πυρήνα.

3. Ομοσπονδιακός πυρήνας σε διακυβερνητικό περιγύρο
Πρόκειται για την αντανάκλαση της γαλλικής αμηχανίας μπροστά στη γερμανική πρόταση, η οποία εκφράστηκε – και λόγω των προεδρικών εκλογών – σε αποσπασματικά κείμενα διαφόρων προσωπικοτήτων. Θεωρητικά, όλες αυτές οι προτάσεις (Lamassoure, Balladur, Juppé, Guigou)¹⁵, αποσκοπούν να συμφιλιώσουν εκείνους που θέλουν μια σταθερή, ενιαία δομή για την κοινή διαχείριση του ενοποιητικού εγχειρήματος και αυτούς που προτιμούν την ανοιχτή αγορά και το διακυβερνητικό πολιτικό πρότυπο. Είναι εμφανές ότι πρόκειται για τον τετραγωνισμό του κύκλου που δύσκολα κρύβει τις εκλογικές σκοπιμότητες όλων αυτών των κειμένων.

Η θέση της Γαλλίας συγκεκριμενοποιήθηκε περαιτέρω με την πρόταση Balladur του Οκτωβρίου 1994 σχετικά με την προσέγγιση των ομόκεντρων κύκλων, ή της εύκαμπτης διαφοροποιήσεως όπως ονομάστηκε (différenciation flexible)¹⁶. Η προσέγγιση αυτή προϋποθέτει μία κοινή βάση (socle commun, common base), την γενίκευση της ΑΕ, με την έννοια ότι κάθε νέα μορφή συνεργασίας θα εισάγεται σε διακυβερνητικό επίπεδο από τα ΚΜ που αισθάνονται περισσότερο την αναγκαιότητά της, παραμένοντας παράλληλα ανοιχτή στη συμμετοχή και των υπολοίπων όταν το αποφασίσουν (partenariat ouvert), αλλά και μία συνολική ευθύνη για την καλή πορεία του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής οικοδόμησης.

Έτσι, η κοινή βάση περιλαμβάνει την ενιαία εσωτερική αγορά και κυρίως την διαφύλαξη της ανεμπόδιστης εφαρμογής των τεσσάρων βασικών ελευθεριών, τα διαρθρωτικά ταμεία και ορισμένα προβλήματα φορολογίας και μεταφοράς πόρων όταν, ιδίως, απαιτείται εναρμόνιση ή εμφανίζονται επικίνδυνες περιφερειακές ανισότητες.

Αντιθέτως, τίθενται εκτός κοινής βάσεως η ΚΑΠ, με την οιαδική επανεθνικοποίηση και μεταβολή της σε πολιτική στηρίζεως του αγροτικού εισοδήματος, το μεγαλύτερο μέρος της φορολογικής πολιτικής, καθώς και η κοινωνική πολιτική, πλην των περιπτώσεων κοινωνικού ή φορολογικού ντάμπινγκ, που θεωρούνται όροι ομαλής λειτουργίας της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Εκτός κοινής βάσεως τίθεται, από τη φύση της, και η ΟΝΕ, εφόσον είναι ήδη βέβαιο ότι θα είναι αδύνατο όλα τα ΚΜ να πληρώσουν τους όρους της συγκλίσεως την καθορισμένη ημερομηνία της 1.1.1999.

Οι υπέρμαχοι της προσεγγίσεως αυτής υποστηρίζουν ότι διαθέτει το πλεονέκτημα να διαρρυθμίζει την αναγκαία διαφοροποίηση χωρίς γεωγραφικά κριτήρια και να αποφεύγει, επομένως, τον κίνδυνο χαρακτηρισμού καλών και κακών μαθητών της ενοποίησης. Διατείνονται έτσι, πως η προσέγγιση της εύκαμπτης διαφοροποιήσεως αποφεύγει τους κινδύνους

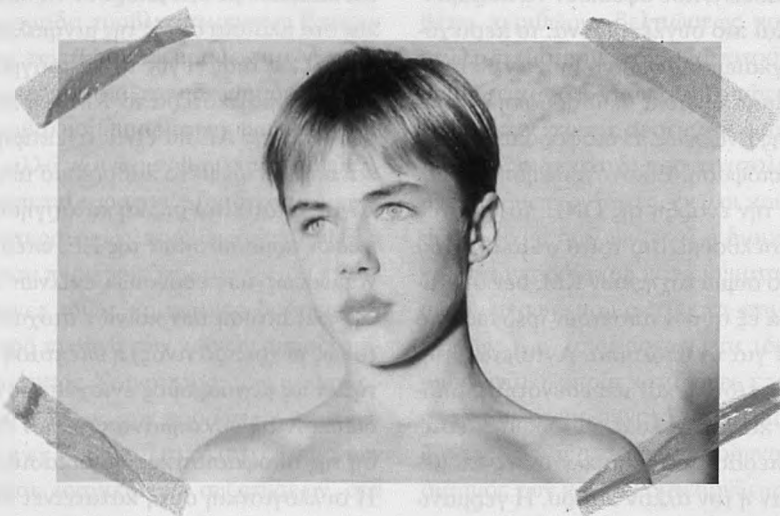
της θεωρίας του σκληρού πυρήνος ή των ομόκεντρων κύκλων, και τηρεί επομένως ίσες αποστάσεις τόσο από την επιλεκτική προσέγγιση (*à la carte*), όσο και από τη σκληρή ομοσπονδιακή λογική. Υποστηρίζουν επίσης ότι οι ανοιχτές εταιρικότητες (*open partnerships*), ανοίγουν το δρόμο για εμπειρίες αναστρέψιμες, καταργώντας τις περιπτώσεις *opting out*, μειώνοντας τα υπέρογκα συμφηφιστικά έξοδα των κοινών πολιτικών και το ειδικό βάρος του δικαιώματος αρνησικυρίας των ΚΜ.

Και αν υποτεθεί ότι η ως άνω προσέγγιση μπορεί να υλοποιηθεί σε καταστατικές διατάξεις (καθορισμός της κοινής βάσεως, αρχές λειτουργίας της εταιρικότητας, κ.λπ.), πρέπει να

ρωπαϊκού οικοδομήματος. Βεβαίως, η Ευρώπη μπορεί να παραμείνει μια *suí generis* κατασκευή, χωρίς ιστό και ραχοκοκκαλιά για πολλά ακόμα χρόνια. Είναι όμως εξίσου βέβαιο ότι η κατάσταση αυτή δημιουργεί κεντρόφυγες δυνάμεις, οι οποίες οδηγούν νομοτελειακά στη ρήξη. Με την έννοια αυτή, η ΔΣ είναι καταδικασμένη να φθάσει σε συμφωνία ως προς τις βασικές θεσμικές επιλογές, δεδομένης της διευρύνσεως, της αναγκαίας εμβαθύνσεως και του ενιαίου χαρακτήρα της Ενώσεως.

Γ. Οι λύσεις που απαιτούνται

Η ΕΕ οφείλει να είναι ενιαία στη φύση της, δημοκρατική στη



παρατηρηθεί ότι η εύκαμπτη διαφοροποίηση δεν αποφεύγει, *de facto*, την διάκριση μεταξύ προηγμένων και μη ΚΜ, δεν συμβάλλει στη διαφάνεια του περιεχομένου και των θεσμών της ΕΕ και, κυρίως, αντιτίθεται και αρνείται ουσιαστικά την αρχή της κοινοτικής αλληλεγγύης, πράγμα που μπορεί να φαίνεται βραχυχρόνια συμφέρον, αλλά εγγυμονεί μακροχρόνια μεγάλους κινδύνους για την ίδια την υπόσταση του κοινού εγχειρήματος.

Άλλωστε, δεν είναι τυχαίο ότι ακούγονται τελευταίως, και μέσα στον γαλλικό κυβερνητικό συνασπισμό, φωνές προς αντίθετες κατευθύνσεις, όπως οι δηλώσεις Giscard d'Estaing¹⁷ σχετικά με την αναθεώρηση των κριτηρίων συγκλίσεως ανάλογα με τη συγκυρία και η παρέμβαση Seguin για μια περισσότερο πολιτική και κοινωνική Ευρώπη¹⁸. Σε αντίθεση με την Γερμανία, η Γαλλία φαίνεται πολύ περισσότερο διστακτική στη γραμμή πλεύσης που προτίθεται να ακολουθήσει και όλα δείχνουν ότι θα προσδεθεί, τελικώς στη γερμανική πρόταση.

Όλες οι παραπάνω προσεγγίσεις, και άλλες ενδιάμεσες που βλέπουν καθημερινώς το φως, εικονογραφούν τις δυσκολίες μιας ενιαίας και συνεκτικής θεσμικής θωρακίσεως του ευ-

λειτουργία της και αποτελεσματική στη δράση της. Η συμφωνία όμως στις βασικές αυτές αρχές δεν αρκεί. Όλο το πρόβλημα είναι η συγκεκριμένη υλοποίησή τους.

1. Η ενιαία φύση της ΕΕ έρχεται, *prima facie*, σε αντίθεση με την αναγκαία διαφοροποιημένη μεταχείριση των ΚΜ. Μια διαφοροποίηση όμως αποδεκτή μόνον ως αρχή ολοκλήρωσεως, που αποβλέπει στη διευκόλυνση της προσαρμογής των ΚΜ, τα οποία συναντούν αντικειμενικές δυσκολίες. Άλλωστε αυτή η διαφοροποιημένη ολοκλήρωση (*intégration différenciée*) είναι ήδη εγγεγραμμένη στις συνθήκες και γίνεται αποδεκτή από το κοινοτικό δίκαιο βάσει της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και δεδομένου του ότι η ίδια μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων μπορεί να οδηγήσει σε διακρίσεις¹⁹.

Όμως, στην αναγκαία διαφοροποίηση οφείλει να τεθεί ένα πολιτικό όριο, πέρα από το οποίο υπάρχει κίνδυνος ρήξεως της ενότητας των θεσμών. Η δυνατότητα ενός ΚΜ να μην προχωρήσει σε μια κοινή πολιτική, ή να προχωρήσει μερικώς, όπως και η δυνατότητα άλλων ΚΜ να εμβαθύνουν περισσότερο την ενότητά τους σε κάποιον τομέα, δεν πρέπει να

υπονομεύει την ενότητα του θεσμικού συστήματος. Δεν πρόκειται για έναν δογματικό αφορισμό, αλλά για μια αρχή υψηλής πολιτικής σημασίας. Η ρήξη της θεσμικής ενότητας της ΕΕ, θα αποτελέσει την απαρχή της συνταγματικής απορροθιμότητας, που θα οδηγήσει – με τη σειρά της – στην αμφισβήτηση της ήδη εύθραυστης δημοκρατικότητας των κοινοτικών θεσμών και στην όξυνση του πανθομολογούμενου πλέον δημοκρατικού ελλείμματος. Εδώ ίσως εντοπίζεται και το πιο ασθενές σημείο της γερμανικής προτάσεως, η οποία δεν θέτει συγκεκριμένα όρια στην πολιτική διαφοροποίησης. Με άλλα λόγια, η διαφοροποίηση μπορεί μεν να αφορά τους όρους και τις λεπτομέρειες συμμετοχής στις διάφορες κοινοτικές πολιτικές, δεν μπορεί όμως να εκτείνεται στους μηχανισμούς λήψης των αποφάσεων, που οφείλουν να παραμείνουν ανελαστικά κοινοί. Και πιο συγκεκριμένα: το περιεχόμενο και το εύρος των αναγκαίων διαφοροποιήσεων θα αποφασίζεται από ενιαία θεσμικά όργανα με ισόρροπη εκπροσώπηση όλων των μελών της Ενώσεως. Η διαφοροποίηση θα αποτελεί, δηλαδή, κοινή απόφαση. Εικονογράφηση της θέσεως αυτής έχουμε και με την έναρξη της ΟΝΕ: το γεγονός ότι δεν είναι δυνατό να εισέλθουμε στο τρίτο στάδιο, παρά με διαφοροποιημένο τρόπο συμμετοχής των ΚΜ, δεν σημαίνει ότι τα πιο προχωρημένα εξ αυτών αποκτούν *ipso facto* το δικαίωμα να αποφασίζουν για τα υπόλοιπα. Αντιθέτως, σημαίνει ότι όλοι μαζί, με συνείδηση και υπευθυνότητα, αποφασίζουν τους όρους της κοινής, τελικά, διαδρομής, έστω και αν αυτή χρειασθεί να περάσει από αποκλίνοντες επί μέρους σταθμούς για τον έναν ή τον άλλον εταίρο. Η γερμανική πρόταση θα όφειλε να ενσωματώσει αυτή τη λογική, που συνάδει με τον ακρογωνιαίο λίθο της στρατηγικής ενότητας της γηραιάς ηπείρου. Διότι, και αν υποθεθεί ότι ο γαλλογερμανικός άξονας θα παραμένει αργαγής στο κέντρο του εκάστοτε σκληρού πυρήνος, η θεσμική διαφοροποίηση είναι δυνατό να δημιουργήσει κεντρόφυγες τάσεις και να υποδαυλίσει τη σύσταση γαιοπολιτικών συνόλων με αποκλίνοντα, αν όχι, διαμετρικά αντίθετα συμφέροντα. Κάτι τέτοιο όμως πρέπει να αποκλεισθεί.

2. Η δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ είναι αναγκαία για την ανάδειξη μιας κοινής ευρωπαϊκής γνώμης συνειδητών πολιτών. Αν το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν διαθέτει ισχυρό λαϊκό έρεισμα, είναι καταδικασμένο σε αποτυχία. Η σημερινή κατάσταση του δημοκρατικού ελλείμματος, της ασάφειας των εξουσιών, της αδιαφάνειας των διαδικασιών και της πολυπλοκότητας των μηχανισμών, τροφοδοτεί μια συνεχώς ογκούμενη δυσανεμία, που υποσκάπτει τα θεμέλια της ΕΕ.

Η θεσμική ενότητα, υπέρ της οποίας ταχθήκαμε παραπάνω, δεν σημαίνει καθόλου μια συγκεντρωτική/υπερεθνική Ευρώπη, όπως ορισμένοι προσπαθούν να παρουσιάσουν τα πράγματα. Αντίθετα, η ελαστικότητα στην εφαρμογή των πο-

λιτικών και η διαφοροποίηση κατά τη μεταχείριση των εταίρων, που αποφασίζονται κοινά, προσιδιάζει και άμεσα συναρτάται με έναν κώδικα αρμοδιοδοσίας, που αποδίδει σε κάθε μια από τις διάφορες βαθμίδες εξουσίας τα καθήκοντα που μπορεί να αναλάβει και να φέρει σε πέρας αποτελεσματικότερα. Κλειδί της δύσκολης αυτής ασκήσεως αποτελεί η χρηστή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (ΑΕ), η οποία αφορά τόσο τις σχέσεις μεταξύ δημοσίων εξουσιών διαφορετικού επιπέδου (κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό), όσο και μεταξύ δημοσίας εξουσίας και κοινωνίας των πολιτών (ιδιωτικής σφαίρας)²⁰. Φυσικά, η ΔΣ οφείλει να αποφύγει τον πειρασμό της προσεγγίσεως – που κατακτά συνεχώς έδαφος – σύμφωνα με την οποία η ΕΕ δεν ασχολείται καθόλου με ό,τι μπορούν να κάνουν τα ΚΜ. Ακόμα όμως και στα πλαίσια αυτής της μινιμαλιστικής προσεγγίσεως, δεν πρέπει να διαφεύγει το τι πράγματι μπορούν να πράξουν αποτελεσματικότερα τα ΚΜ ή η περιφερειακή διοίκηση. Η συμβολή της ΑΕ θα είναι ανεκτίμητη ως προς τον ελαστικό και αποκεντρωμένο καθορισμό των αρμοδιοτήτων. Με άλλα λόγια, απαιτείται ριζική κατάργηση/μείωση διαφόρων νεφελωδών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, υπέρ του προσπορισμού/ενδυναμώσεως των εξουσιών εκείνων που είναι αναγκαίες για την κατάκτηση των κοινών στόχων. Το πρόβλημα δεν είναι (όπως μέχρι προ τινός) η επέκταση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ως μονόδρομος ενισχύσεως της ΕΕ, αλλά αντιθέτως η διευκρίνιση των σημαντικότερων εξ αυτών και η αποσαφήνιση της αποφασιστικής διαδικασίας για την υλοποίησή τους. Η συλλογιστική αυτή κατατείνει σε ορισμένα πρακτικά συμπεράσματα: κατάργηση των τριών πυλώνων, σαφής οριοθέτηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, αλλαγή στην ιεραρχία των κανόνων του κοινοτικού δικαίου με την εισαγωγή του νόμου/πλαισίου και των κανονισμών εφαρμογής, κατά περίπτωση λαμβανομένων από τα ΚΜ ή την ΕΕ, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, καταργουμένων των οδηγιών. Μετατροπή του Συμβουλίου Υπουργών σε δεύτερο νομοθετικό σώμα (Γερουσία), στενότερα συνδεδεμένο με τα εθνικά κοινοβούλια, και ανάδειξη του Ευρωκοινοβουλίου σε κατεξοχήν νομοθέτη της ΕΕ. Ανάδειξη της Επιτροπής στο κατεξοχήν εκτελεστικό όργανο (κυβέρνηση της ΕΕ) διαφυλασσομένης της νομοθετικής πρωτοβουλίας, με παράλληλη μετατροπή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Σύνοδος κορυφής) σε δεύτερο εκτελεστικό σώμα υπό τον τύπο της συλλογικής προεδρίας. Κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγενείας και των δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη. Σεβασμός στις πολιτισμικές διαφοροποιήσεις και κατοχύρωση των πολιτισμικών ιδιομορφιών, εθνικών ή τοπικών, βάσει της ΑΕ²¹.

3. Ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας αποτελούν ιδιαιτερότητες της ΣΕ, οι οποίες επιτείνουν τη θεσμική αδιαφάνεια και περιπλοκότητα των κειμένων, θέτοντας επίσης σημαντικά εμπόδια στη σχετική δράση της ΕΕ. Η αναθεώρησή τους κα-

θίσταται αναπόφευκτη. Προς ποια όμως κατεύθυνση δεν είναι διόλου φανερό.

Η συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (τρίτος πυλώνας) δεν λειτούργησε ως τώρα καθόλου ικανοποιητικά. Η κυρία πρωτοβουλία παραμένει στα χέρια των ΚΜ, ο δικαστικός έλεγχος από το ΔΕΚ, καταρχήν, αποκλείεται και η χρηματοδότηση των σχετικών δραστηριοτήτων κρίνεται δυσκολοκίνητη και ανεπαρκής. Ως προς τα κανονιστικά κείμενα, αξίζει να παρατηρηθεί ότι το Συμβούλιο υιοθέτησε, μέχρι σήμερα, μόνο δύο κοινές δράσεις, μία σύμβαση και καμμία κοινή θέση, ενώ εξέδωσε πάνω από πενήντα συστάσεις²², πράγμα που σημαίνει πόσο δίνει το προβάδισμα στη διακυβερνητική συνεργασία, παρά σε μία – εμβρυακή έστω – κοινή προσέγγιση.

Στην έκθεσή της προς την ομάδα προβληματισμού, η Επιτροπή κατέκρινε εντονότατα την θέσμιση και λειτουργία του τρίτου πυλώνα: πολλαπλότητα πράξεων με ασαφή νομική δεσμευτικότητα και υπερβολική βραδύτητα υιοθετήσεως. Ανυπαρξία δικαστικού, αλλά και κοινοβουλευτικού ελέγχου. Αδιαφανείς και αναποτελεσματικές διαδικασίες χρηματοδοτήσεως. Το κυριότερο όμως πρόβλημα αποτελεί η δυσκολία οριοθέτησεως του περιεχομένου του τρίτου πυλώνα σε σχέση με ορισμένες ιδίως κοινοτικές δράσεις, οι οποίες ανήκουν στο σκληρό πυρήνα των κοινών αρμοδιοτήτων. Έτσι, η κυκλοφορία εντός Κοινότητας, των μαθητών-υπηκόων τρίτων χωρών, ο έλεγχος των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, ή η εν γένει πολιτική στο ζήτημα των αδειών διαμονής, γίνονται αντικείμενο συζητήσεων στα πλαίσια του τρίτου πυλώνα, ενώ είναι πιθανότατο, αν όχι εμφανές, ότι μπορούν κάλλιστα να εξετασθούν και να λυθούν στα πλαίσια του πρώτου. Κατά την Επιτροπή, λύση στα γενόμενα προβλήματα θα μπορούσε να δώσει το άρθρο Κ9, γνωστό και ως «πασσαρέλα», που επιτρέπει το πέρασμα από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα, υπό συνθήκες όμως εξαιρετικά δυσκίνητες: ομοφωνία των ΚΜ και κύρωση σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες²³. Βέβαιο παραμένει ότι η ενσωμάτωση των δύο πυλώνων στον κοινοτικό πυρήνα θα αποτελέσει σημαντική πρόοδο για την απλοποίηση και την διαφάνεια της μελλοντικής Συνθήκης. Είναι ήδη σαφές ότι η Επιτροπή θα βαδίζει προς την κατεύθυνση αυτή.

4. Πιο σημαντικό όμως ζήτημα είναι η τύχη και η εξέλιξη του δεύτερου πυλώνα, σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική άμυνας (ΚΕΠΠΑ)²⁴.

Βεβαίως, η ΣΕ, με σαφή την πολιτική βούληση για την προώθηση και εμπέδωση της ευρωπαϊκής φυσιογνωμίας στις διεθνείς σχέσεις, εισήγαγε ήδη ορισμένες διατάξεις στον σκληρό πυρήνα των κοινοτικών αρμοδιοτήτων: πρόκειται για την συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες (άρθρα 130Υ-130Ω), για τις οικονομικές κυρώσεις έναντι τρίτων χωρών (228Α) και για την κοινή εμπορική πολιτική (110-116).

Ο δεύτερος όμως πυλώνας (άρθρα Ι-Ι11), ο οποίος αποπειράται να κοινοτικοποιήσει την από το 1970 ισχύουσα πολιτική συνεργασία, δεν ευρίσκεται στο ύψος των περιστάσεων. Δεν αμφισβητείται ότι η υποχρέωση των ΚΜ να ευθυγραμμίζουν την εξωτερική τους πολιτική έγινε πιο σαφής και ότι οι σχετικές πρωτοβουλίες απέκτησαν πιο προωθημένη κανονιστική τυποποίηση. Πλην όμως, δεν μπορεί επίσης να αμφισβητηθεί ότι η ΚΕΠΠΑ εξακολουθεί να κινείται στα πλαίσια της διακυβερνητικής συνεργασίας. Οι αρμόδιες υπηρεσίες του Συμβουλίου και της Επιτροπής ενισχύθηκαν, η ΔΕΕ μετεκόμισε από το Λονδίνο στις Βρυξέλλες, και υιοθετήθηκαν 12 κοινές θέσεις και 16 κοινές δράσεις μέχρι σήμερα. Ο απολογισμός εμφανίζεται, παρά ταύτα, φτωχός, και τούτο ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η ήδη υπάρχουσα δομή διαθέτει περιθώρια βελτιώσεως και μπορεί να λειτουργήσει καλλίτερα στο μέλλον. Η Επιτροπή έχει ήδη επισημάνει τα κυριότερα προβλήματα: α) ασάφεια περιεχομένου των νομικών μέσων (κοινές θέσεις και δράσεις). Οι μεν κοινές θέσεις καλύπτουν γενικούς προσανατολισμούς αλλά και συγκεκριμένες δραστηριότητες, ενώ οι κοινές δράσεις περιορίζονται συνήθως σε διπλωματικά ή διοικητικά μέτρα· β) πρόκειται για μία υποβάθμιση κατά κύματα του περιεχομένου των νομικών μέσων, που οφείλεται στη βαρύτητα του μηχανισμού λήψεως των αποφάσεων και ιδιαίτερα στην απαιτούμενη ομοφωνία, η οποία καταλήγει, επώδυνα πάντα, σε συμφωνία στο χαμηλότερο δυνατό κοινό παρονομαστή. Τελευταίο στάδιο της προόδου αυτής αποδυναμώσεως είναι ο πολλαπλασιασμός των κοινών διακηρύξεων, που αποτελούσε το προνομιακό μέσο της προηγούμενης, σε διακυβερνητική βάση, πολιτικής συνεργασίας· γ) η αβεβαιότητα ως προς την χρηματοδότηση των σχετικών δραστηριοτήτων, οι οποίες μπορούν να εμπίπτουν είτε στον κοινοτικό προϋπολογισμό, είτε σε εθνική πηγή (άρθρο Ι 11)· δ) πράγμα που εντείνει την ήδη υφισταμένη ασάφεια ως προς την οριοθέτηση των πυλώνων μεταξύ τους.

Ο κόσμος και η ίδια η ευρωπαϊκή ήπειρος διατρέχονται από ένα κλίμα αναφαλείας και αβεβαιότητας, που προέκυψε από την κατάργηση του διπολισμού και τη ρήξη των ισορροπιών οι οποίες είχαν διαμορφωθεί μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αν η ΕΕ δεν σταθεί ικανή να παρέμβει αποτελεσματικά στους συσχετισμούς αυτούς θα δώσει μια εικόνα αδυναμίας και αποτυχίας, που γρήγορα θα οδηγήσει στην αποτελμάτωση του κοινού εγχειρήματος. Μακροχρόνια, η αποτελεσματικότητα της κοινής δράσεως στον εξωτερικό τομέα, αναδεικνύεται πιο σημαντική από τη διαχείριση των εσωτερικών πραγμάτων της ΕΕ. Δεν είναι, άλλωστε, τυχαίο ότι σε όλα τα ομοσπονδιακά κράτη, η εξωτερική πολιτική και η πολιτική άμυνας αποτελούν αποκλειστικές αρμοδιότητες των κεντρικών ομοσπονδιακών οργάνων. Όμως, είναι εξίσου εμφανές ότι αυτός ακριβώς ο δεύτερος πυλώνας της ΣΕ, παρά την κατ' ουσίαν διακυβερνητική του ιδιοσυστασία – και ίσως

εξαιτίας της – δεν μπόρεσε να λειτουργήσει καθόλου ικανοποιητικά. Από την άλλη μεριά, η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση, προορίζεται να διαλυθεί το 1998. Ποιες κοινές δράσεις και πώς θα μπορέσει να τις αναλάβει η ΕΕ; Ποιοι θα είναι οι κοινοί μηχανισμοί αμύνης; Πώς θα ασκείται ο δημοκρατικός έλεγχος των σχετικών αποφάσεων; Αν η ΔΣ δεν απαντήσει, έστω και μερικώς, στα ερωτήματα αυτά, θα μεγαλώσει ακόμα περισσότερο η απόσταση που χωρίζει την οιονεί ανύπαρκτη πολιτική Ευρώπη με τις σκληρές πολιτικές πραγματικότητες που την κατακλύζουν, μέχρι τα κράσπεδα των εσωτερικών της συνόρων²⁵. Και η απόσταση αυτή θα είναι αδύνατο να καλυφθεί εκ των υστέρων, σε μια επόμενη ΔΣ. Αποτελεί επομένως πρώτη προτεραιότητα, η ανάγκη να καθορισθούν οι παράμετροι της ΚΕΠΠΑ, οι οποίες δεν μπορούν παρά να εδράζονται σε μια πραγματική κοινή εξωτερική πολιτική. Οι αποφάσεις στον τομέα αυτόν θα είναι εξαιρετικά επίπονες. Όλοι όμως πρέπει να έχουν κατά νουν, ότι δεν πρόκειται για μια συζήτηση περί κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά για την ίδια την ειρήνη και την ασφάλεια στην Ευρώπη και στον κόσμο. Όπως έγινε αργά και βασιανιστικά αποδεκτό ότι η ΟΝΕ είναι αναγκαία για την οικονομική μας διάσωση στο σύγχρονο κόσμο, έτσι θα πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφαλείας είναι αναγκαίες για την επιβίωσή μας.

Δ. Τα ορατά αδιέξοδα και οι «ρεαλιστικές» λύσεις

Η άρση των παραπάνω αντιφάσεων και ανεπαρκειών είναι και αναγκαία και εφικτή. Μία μετατόπιση, έστω και μερική, της ΚΕΠΠΑ και του τρίτου πυλώνα προς τον σκληρό πυρήνα της ΣΕ αποτελεί *conditio sine qua non* για μία ενιαία και ισχυρή ευρωπαϊκή φωνή στα παγκοσμίως δρώμενα. Ενώ όμως η διαπίστωση αυτή φαίνεται αδιαμφισβήτητη, δεν είναι καθόλου εμφανές ότι η ΔΣ θα επιδείξει το απαιτούμενο πολιτικό θάρρος. Οι μέχρι τώρα προπαρασκευαστικές πράξεις δεν δημιουργούν αισθήματα αισιοδοξίας προς την κατεύθυνση αυτή.

Πράγματι, η ενδιάμεση έκθεση της ομάδας προβληματισμού αναδύει ένα κλίμα αμηχανίας και διαφωνιών σχετικά με όλα τα μείζονα ζητήματα²⁶: α) ως προς την αλλαγή της ιεραρχίας των κανόνων του κοινοτικού δικαίου οι γνώμες των μελών της ομάδας διίστανται μεταξύ αυτών που ασπάζονται μία πιο ομοσπονδιακή δομή και εκείνων που επιμένουν στην *suī generis* φύση της ΕΕ· β) Το ίδιο ως προς την απλοποίηση της επιτροπολογίας και την αποκάθαρση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής· γ) Η εφαρμογή της ΑΕ ευρίσκει μεν σύμφωνα όλα τα μέλη στη γενική της παραδοχή, ενώ οι απόψεις αποκλίνουν περισσότερο, όσο η συζήτηση προχωρεί στις αναγκαίες λεπτομέρειες εφαρμογής της αρχής αυτής. Μία από τις σπάνιες ομοφωνίες επιτεύχθηκε στην απόρριψη του αιτήματος της επιτροπής περιφερειών να αναμειχθεί στα της εφαρμογής της ΑΕ, με το συζητήσιμο όμως επι-

χείρημα ότι αυτό αποτελεί αντικείμενο εξέτασής σε εθνικό επίπεδο· δ) Η πλειοψηφία των μελών της επιτροπής απέρριψε τη σκέψη να τεθεί τώρα επί τάπητος το θέμα των ιδίων πόρων, γιατί θα επιβάρυνε βάνανυσα την ημερήσια διάταξη της ΔΣ, ενώ συγχρόνως μία άλλη πλειοψηφία εξέφρασε την αναγκαιότητα να διευκρινισθεί αμέσως ποιος θα πληρώνει τι μετά τη νέα διεύρυνση προς ανατολάς, πράγματα που είναι αντιφατικά· ε) στο ακανθώδες θέμα των διαδικασιών ψηφίσεως του κοινοτικού προϋπολογισμού, όλα μεν τα μέλη συμφωνούν στην απλούστευση, χωρίς όμως να υφίσταται η παραμικρή σύγκλιση απόψεων ως προς τα κατ' ιδίαν αναπόφευκτα ζητήματα: κατάργηση της διακρίσεως μεταξύ υποχρεωτικών και μη δαπανών, αύξηση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του ΕΚοινβ., απάλειψη της δεύτερης αναγνώσεως· στ) ακόμα και για την ενίσχυση της κοινωνικής διαπλάσεως της ΕΕ δεν ευρέθη ομοφωνία. Ευτυχώς η πλειοψηφία των μελών ετάχθη υπέρ της προοπτικής αυτής... ζ) Ένα ευρύτερο *consensus* επιτεύχθηκε ως προς την ενδυνάμωση της πολιτικής περιβάλλοντος, ενώ για τις νέες πολιτικές ενέργειες, τουρισμού και αστικής προστασίας κρίθηκε πλειοψηφικά ότι αρκεί, προς στιγμήν, η ενίσχυση της διακρατικής συνεργασίας στους σχετικούς τομείς· η) Τα μέλη της ομάδας προβληματισμού δεν μπόρεσαν, τέλος, να συμφωνήσουν αν η ΔΣ οφείλει να προσεγγίσει την ενδεχόμενη αναθεώρηση των υπαρχουσών κοινών πολιτικών ενόψει της διευρύνσεως.

Στο επίπεδο της απλοποιήσεως των διαδικασιών, μόνο τρία σημεία φαίνονται επιδεκτικά ομοφωνίας αποφάσεως: α) ο περιορισμός του τρόπου συμμετοχής του ΕΚοινβ. στην αποφασιστική διαδικασία σε τρεις μηχανισμούς (από πέντε ισχύοντες): συμβουλευτική ψήφος, σύμφωνη γνώμη και συναπόφαση, καταργουμένων των διαδικασιών διαβουλεύσεως και συνεργασίας (*procédures de coopération et de concertation*)· β) η απλούστευση και, ενδεχομένως, η επέκταση της διαδικασίας συναποφάσεως, και γ) η γενίκευση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο.

Η μέχρι τώρα συγκομιδή εμφανίζεται, επομένως, εξαιρετικά ισχνή. Αν μείνουμε στα προαναφερθέντα, η ΔΣ δεν θα δικαιώσει τις ελπίδες που εξέθρεψε και η πορεία της ΕΕ θα προσκρούσει σε ανυπέρβλητα εμπόδια. Πολύ περισσότερο που προστέθηκε τελευταία, ακόμα ένα μείζον πρόβλημα, το οποίο τείνει να περιπλέξει έτι περαιτέρω την κατάσταση: πρόκειται για την θέση, σύμφωνα με την οποία η ΟΝΕ δεν αποτελεί αναγκαίο προηγούμενο για την προώθηση της πολιτικής ενώσεως²⁷. Η άποψη αυτή, που κερδίζει συνεχώς έδαφος, μεταξύ πολιτικών υπευθύνων αλλά και οικονομολόγων, υποστηρίζει ότι οι όροι συγκλίσεως του Μάαστριχτ για το κοινό νόμισμα αποτελούν πρόσχημα, ότι εντάσσονται στη στρατηγική ορισμένων μόνο συμφερόντων, ότι δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της συγκυρίας και ότι οφείλουν, επομένως, να αναθεωρηθούν. Η άποψη αυτή, όσο και αν διεκδικεί στοιχεία ορθής επιστημονικής και πολιτικής αναλύσεως,

ενέχει σημαντικότερους κινδύνους: πράγματι, φαίνεται κάλλιστα δυνατό να ασπασθούν την άποψη αυτή τόσο οι ακραίοι υπέρμαχοι της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, όσο και οι φανατικοί πολέμιοι της ενοποιητικής διαδικασίας. Και παρέλκει να επιμεινουμε εδώ στις διαλυτικές συνέπειες μιας τέτοιας συγκυριακής συμμαχίας χωρίς αρχές.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εφόσον η διεύρυνση προς ανατολάς είναι στρατηγικά αναγκαία, και η διαφοροποίηση θεσμικά αναπόφευκτη, και με δεδομένες τις στρεβλώσεις και ανεπάρκειες της σχετικής



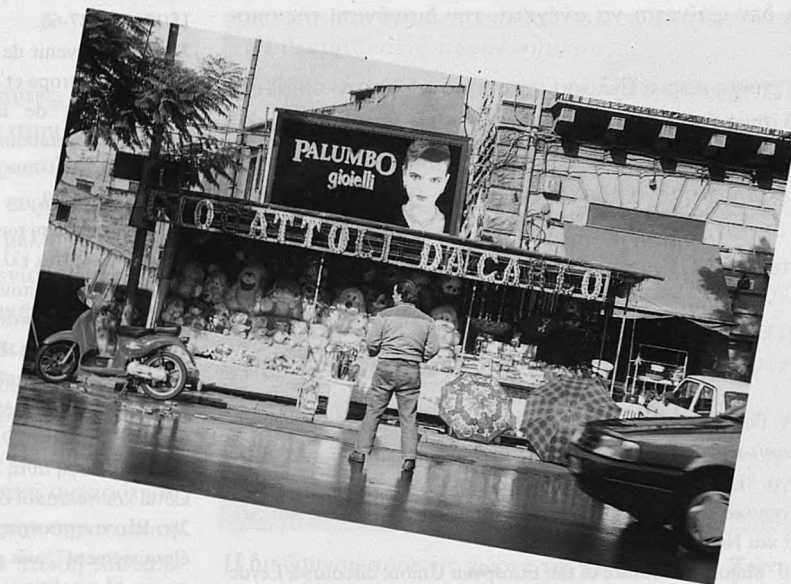
συζητήσεως, το έργο της ΔΣ εμφανίζεται τεχνικά περίπλοκο και πολιτικά δύσκολο. Όσο όμως οι επιλογές θα είναι πολιτικά θαρραλέες, τόσο οι τεχνικές περιπλοκές θα αμβλύνονται και η καινούργια Συνθήκη που θα προκύψει θα κερδίσει σε διαφάνεια και δημοκρατικότητα. Για να συνοψίσουμε τα όσα ελέχθησαν, η ΔΣ οφείλει να κάνει βαθιές τομές σε τρία ζητήματα: α) ενιαία νομική φύση της ΕΕ, με ενιαίο θεσμικό μηχανισμό αποφάσεων, ακόμα και κατά τον προσδιορισμό των αναγκαιών διαφοροποιήσεων, β) θεσμική και νομοθετική αναδιάρθρωση σε ομοσπονδιακή/κοινοβουλευτική/δημοκρατική κατεύθυνση, και γ) πραγματική εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας ενταγμένη στο ενιαίο θεσμικό πλαίσιο.

Και οι τρεις παραπάνω προσανατολισμοί προσδιορίζουν την αναγκαιότητα μιας συνταγματικής – και όχι μόνο τεχνοπολιτικής – αναθεώρησης του Μάαστριχτ. Επαληθεύεται έτσι, η βασική παραδοχή αυτού του κειμένου: αυτή η ΔΣ, ή θα έχει συνταγματικό χαρακτήρα, ή δεν θα υπάρξει.

Βρυξέλλες, Μάρτιος 1996

POST SCRIPTUM

Μετά την οριστικοποίηση του ανά χείρας κειμένου, μεσολάβησαν δύο σοβαρές εξελίξεις: η γνωμάτευση της Επιτροπής για την έναρξη της ΔΣ και η αναζωπύρωση του γαλλογερμανικού άξονα, όπως εκφράστηκε κατά την συνάντηση των υπουργών εξωτερικών Κίνκελ και Ντε Σαρέτ στο Φράιμπουργκ²⁸. Οι δύο υπουργοί, ακολουθούμενοι από τους συναδέλφους τους των χωρών Μπενελούξ, συναποδέχθησαν ένα κείμενο, το οποίο διαγράφει, για την ΚΕΠΠΑ, τους εξής άξονες: α) αυξημένη αποτελεσματικότητα των διαδικασιών αποφάσεως και εκτελέσεως· β) ενίσχυση του κατευθυντηρί-



ου ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου· γ) διευκόλυνση της λήψεως των αποφάσεων με αποφυγή των δυσκαμψιών της ομοφωνίας. Προς τούτο προτείνεται να διαχωρισθούν οι πολιτικές αποφάσεις αρχής από τις αποφάσεις εφαρμογής, να εισαχθεί η έννοια της εποικοδομητικής αποχής και να καθιερωθεί η πλειοψηφία στο στάδιο της εφαρμογής. Προτείνεται επίσης η δημιουργία μιας υπηρεσίας αναλύσεων και προβλέψεων στα πλαίσια της γραμματείας του Συμβουλίου καθώς και ο νέος θεσμός του «κυρίου ΚΕΠΠΑ». Προτείνονται, τέλος, ως συνοδευτικά μέτρα, η εισαγωγή ρήτρας πολιτικής αλληλεγγύης μεταξύ των ΚΜ, η σταδιακή ένταξη της ΔΕΕ στην ΕΕ, η κύρια χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και η ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής εξοπλισμών.

Δεν είναι τυχαίο ότι η γνωμάτευση της Επιτροπής ενσωματώνει τις ιδέες αυτές, εντάσσοντάς τις σε ευρύτερο πλαίσιο: α) μία Ευρώπη των πολιτών (ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο, χώρος ελευθερίας και ασφάλειας, απλοποίηση και εκδημοκρατισμός), β) ισχυρή εξωτερική ταυτότητα και γ) θεσμικές αλλαγές για την διευρυνμένη Ένωση, όπου γίνεται λόγος για περιορισμούς στη σύνθεση των οργάνων, για γενίκευση του

πλειοψηφικού συστήματος λήψεως των αποφάσεων και για οργάνωση της αναγκαίας ευκαμψίας με δεδομένη την προϋσούσα ανομοιογένεια των ΚΜ.

Δεν γνωρίζω αν η ελληνική κυβέρνηση έχει ήδη πάρει υπόψη της τις παραπάνω εξελίξεις, διαμορφώνοντας αναλόγως τις αρχικές της σκέψεις. Έτσι, για να μείνουμε στα σημαντικότερα ζητήματα, η οικονομική και κοινωνική συνοχή, με δεδομένη την πραγματικότητα της διευρύνσεως, δεν μπορεί να εξαντληθεί στο αίτημα της δραστηκής αυξήσεως των πόρων και οφείλει να ενσωματώσει την προβληματική της αναθεωρήσεως των κοινών πολιτικών, η θεσμική ισοτιμία δύσκολα συμβαδίζει με την αυξημένη ανομοιογένεια των ΚΜ και τις αναπόφευκτες διαφοροποιήσεις, ενώ η ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ δεν φαίνεται να ανέχεται την διαιώνιση της ομοφωνίας.

Κατά τη γνώμη μας, η Ελλάδα έχει και διαδικαστικό και ουσιαστικό συμφέρον, υποστηρίζοντας τις θέσεις της, να διολισθήσει προοδευτικά προς τον γαλλογερμανικό άξονα και την Επιτροπή, παρά να πρωταγωνιστήσει – π.χ., για την ομοφωνία – σε αρνητικές θέσεις, πράγμα που θα κάνει αποτελεσματικότερα η Μ. Βρετανία.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Οι απόψεις που εκφράζονται στο κείμενο αυτό είναι αυστηρά προσωπικές.
2. Βλ. Ξ. Α. Γιαταγάνη: *Οι ιδιώτες ενώπιον της κοινοτικής νομιμότητας*. Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα 1994, ιδίως σ. 125-158.
3. Βλ. Έγγρ. SEC(91)500 της 15.5.91.
4. Βλ. τα οριακά αποτελέσματα στα δημοψηφίσματα Γαλλίας και Δανίας, αλλά και Νορβηγίας και Ελβετίας.
5. Βλ. και J. Major: *The future of the European Union*; discours à Leyde du 7.9.94.
6. Βλ. *Reflexions sur la politique européenne* (document CDU/CSU) du 1.9.1994. και K. Lamers, discours du 17.11.94, interview à *l'Expansion* du 9/22.1.95 et au *Figaro* du 22.3.95.
7. Βλ. E. Ballardur: "Pour un nouveau traité de l'Elysée", *Le Monde* du 30.11.94 et discours à la 12ème COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de L'Union européenne) Paris 27.2.95. F. Lamassoure: "Interviews" au *Figaro* du 23.7.93 et 29.11.94 et "Discours devant le Mouvement Européen" du 21.12.95. A. Juppé/C. Kinkel: "Allemagne et France pour l'Europe", *Le Monde* du 14.1.95. E. Guigou: "Audition devant l'Assemblée nationale française" du 1.2.95. Βλ. επίσης και P. Green: "An initial approach to the 1996 treaty review conference", του Φεβρουαρίου 1995 που αντικατοπτρίζει την διάχυτη αμηχανία του συνόλου των Ευρωπαίων σοσιαλιστών.
8. Βλ. παραπάνω σημ. 5.
9. Βλ. Flash report no 149 du 31.5.95, bureau de Londres de la CE (DG 10).
10. Βλ. παραπάνω σημ. 6.
11. Βλ. ανακοίνωση της ιταλικής κυβερνήσεως για τη ΔΣ, η οποία έγινε ενώπιον της ιταλικής Βουλής, από την υπουργό εξωτερικών, στις 23.5.95.
12. Βλ. "La CIG de 1996. Bases de réflexions". Επίσημο κείμενο της ισπανικής κυβερνήσεως της 6.3.95.
13. Για μία συνθετική εικόνα των σχετικών προσανατολισμών όλων των ΚΜ, βλ. το κείμενο της διευθύνσεως μελετών του ΕΚοινβ. της 31.7.95.

14. Βλ. ενδεικτικά, την ανακοίνωση της σουηδικής κυβερνήσεως του Ιουλίου 1995, σχετικά με τα ζωτικά συμφέροντα της χώρας στην προοπτική της ΔΣ.

15. Βλ. παραπάνω σημ. 7.

16. Βλ. την έκθεση με τον ομώνυμο τίτλο του Center for Economic Policy Research (CEPR), καθώς και το κείμενο των H. et W. Wallace: "Flying together in a larger and more diverse European union".

17. "Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative", *Le Figaro*, 11.1.95.

18. "Pour un memorandum français sur l'Europe", *ibid.*, 7.12.94.

19. Βλ. "La différenciation dans l'Union européenne", Institut d'études européennes de l'ULB, Bruxelles 1995. J. Schmidt: "Economic efficiency and institutional clarity in redesigning the integration process in the European union" και C.D. Ehlermann: "Increased differentiation or stronger uniformity, Contribution à la conférence du T.M.C. Asser Institute", La Haye, 14/16.9.95.

20. Βλ. Ξ. Α. Γιαταγάνη: "Η αρχή της επικουρικότητας", *ΕΕυρΚ*, 14-15/1992, σ. 47-68.

21. Βλ. "L'avenir de la constitution européenne", Conférence 1995 du Collège d'Europe et de TEPSA, Bruges 23/24 Juin 1995.

22. "Rapport de la Commission pour le groupe de réflexion", Bruxelles/Luxembourg 1995, pp. 51-55.

23. *Ibid.* p. 55.

24. *Ibid.* p. 56-69.

25. Η διασφάλιση των συνόρων αυτών φαίνεται τώρα, μετά τις πρόσφατες εξελίξεις στα ελληνοτουρκικά ότι θα είναι το μείζον εθνικό αίτημα της ΔΣ. Πράγμα που οδηγεί στο αβίαστο συμπέρασμα ότι ζωτικό συμφέρον για μία ουσιαστική ΚΕΠΠΑ έχει, κυρίως η Ελλάδα, ακόμα κι αν αυτό σημαίνει ότι δεν θα μπορεί, φυσικά, να επιβάλει μονομερώς εμπόρχο στη Μακεδονία.

26. Βλ. "Rapport d'étape du président du groupe de réflexion sur la CIG de 1996", Madrid 1.9.95, doc. SN 509/1/95 REV 1 REFLEX 10.

27. Την άποψη αυτή υποστηρίζουν τελευταία οικονομολόγοι όπως ο A. Cotta και πολιτικοί όπως οι Giscard d'Estaing και Seguin.

28. Βλ. αντιστοίχως, "Renforcer l'union politique et préparer l'élargissement", avis de la Commission, κείμενο δακτυλογραφημένο, 21 σ., και "La politique étrangère et de sécurité commune", Orientations prises à l'occasion du séminaire des ministres des affaires étrangères, le 27.2.96 à Fribourg, κείμενο δακτυλογραφημένο, 5 σ.

29. Βλ. Ανακοίνωση τύπου για τα πορίσματα της διευρυτικής επιτροπής που συγκροτήθηκε με αντικείμενο την επεξεργασία των θέσεων της Ελλάδας ενόψει της ΔΣ του 1996. Αθήνα 31.5.95, κείμενο δακτυλογραφημένο, 6 σ.